

Francesco Antonio Anselmi¹

LE POLITICHE PUBBLICHE PER IL TURISMO IN ITALIA NEL CICLO DELLA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2007-2013

Sommario

Questo contributo attiene alle novità e alle Priorità contenute nel Quadro Strategico Nazionale (QSN) del nuovo ciclo di programmazione comunitaria 2007/2013 con centralizzazione dell'interesse nell'ambito della "Priorità 5" del QSN, che vuole valorizzare le risorse naturali e culturali, attraverso la realizzazione di progetti integrati orizzontalmente e verticalmente, capaci di attivare la filiera del turismo culturale e di quello ambientale per sfruttare le potenzialità dei grandi attrattori che beneficiano dei flussi della domanda turistica internazionale e di quella dei siti che non sono ancora stati valorizzati e quindi non visibili sui mercati.

Nel lavoro si vuole sottolineare, inoltre, che le politiche comunitarie di sviluppo regionale, in particolare quelle a sostegno dello sviluppo turistico, hanno superato l'ottica fortemente localistica, per una necessità sovra regionale.

Keywords: Sviluppo del turismo; Politiche comunitarie sul turismo;
Politiche regionali del turismo; Politiche pubbliche e turismo

Summary

This paper relates to the novelty and the Priorities contained in the National Strategic Framework (NSF) of the new programming Community cycle 2007/2013 with interest in the "Priority 5" of the NSF, which wants to exploit natural and cultural resources, through horizontally and vertically integrated projects, capable of activating the sector of cultural and environmental tourism to exploit the potential of benefiting from the great attractor flows of international tourism demand and that of sites that have not yet been exploited and then not visible on the markets.

In the work we want to emphasize also that EU policies for regional development, particularly those in support of tourism development, have passed the

¹ Professore aggregato di Economia Applicata presso il Dipartimento di Scienze Economiche Aziendali e Finanziarie (DSEAF) dell'Università degli Studi di Palermo.

highly local perspective, for a super regional need.

1. Introduzione

Nel presente contributo si evidenzia una ricostruzione delle politiche pubbliche di sviluppo per il turismo in Italia nell'ambito della programmazione comunitaria europea 2000-2006 con le criticità riscontrate ed un aggiornamento indicato nella definizione della strategia del nuovo ciclo di programmazione 2007-2013 e come questa si stia attuando. Il lavoro si propone, dunque, di mostrare una ricostruzione delle risorse programmate per le politiche turistiche, settoriali e di contesto nel periodo 2000-2006 delle diverse regioni e di valutare l'avanzamento della spesa effettivamente sostenuta nei territori; d'illustrare la nuova strategia per il turismo in termini di priorità e obiettivi del nuovo ciclo di programmazione 2007-2013, in relazione alle criticità dei risultati riscontrati nel periodo 2000-2006; di descrivere e quantificare la strategia e le priorità individuate nel QSN 2007-2013, orientate alla valorizzazione dell'attrattività naturale, culturale e turistica dei territori attraverso una azione unitaria e di sistema condotta insieme dalle regioni e dai centri di competenza nazionali, contribuendo a creare una forte immagine a livello internazionale.

In particolare, nell'ambito delle novità e delle priorità contenute nel Quadro Strategico Nazionale (QSN), si punta a rendere più esplicito e più netto il collegamento tra turismo e valorizzazione delle risorse culturali e naturali, nella consapevolezza che la vocazione turistica non è di per sé sufficiente a sostenere lo sviluppo del turismo e che occorre valorizzare le risorse naturali e culturali, attraverso la realizzazione di progetti integrati orizzontalmente e verticalmente, capaci di attivare la filiera del turismo culturale e di quello ambientale ed in grado di osservare la concentrazione per sfruttare le potenzialità dei grandi attrattori, che beneficiano dei flussi della domanda turistica internazionale e di quella dei siti che non sono ancora stati valorizzati e quindi non visibili sui mercati.

Con riferimento al turismo italiano e in particolare del Mezzogiorno si

Osservano difficoltà strutturali di fronte all'inasprirsi della concorrenza internazionale, e pertanto si richiede una strategia basata su una maggiore integrazione di politiche, che si aggiungono ai fondi ordinari, al fine di accelerare la riduzione delle disparità territoriali e di una programmazione improntata a fare sistema (Costa e Manenti 2000; Furlan 2007).

Nel lavoro si vuole sottolineare, inoltre, che le politiche comunitarie di sviluppo regionale, in particolare quelle a sostegno dello sviluppo turistico, hanno superato l'ottica fortemente localistica, per una necessità sovra regionale.

2. La programmazione comunitaria 2000-2006: una sintesi

La programmazione comunitaria 2000-2006 avviata con il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) per utilizzare i fondi strutturali comunitari (FESR, FSE, FEAOG, SFOP) ha attribuito un ruolo determinante alla valorizzazione dei territori e alla intersectorialità ed integrazione delle azioni degli operatori pubblici e privati.

La politica per il turismo era rivolta all'innalzamento del grado di attrattività dei territori valorizzando le risorse materiali di natura pubblica (culturali e naturali) per creare esternalità positive a favore del settore turistico privato. Il turismo nell'ambito di tale strategia ha avuto un ruolo trasversale che ha coinvolto i diversi assi prioritari di intervento del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS).

L'obiettivo era incrementare le presenze turistiche, in particolare nel Mezzogiorno, abbinate a obiettivi specifici di natura settoriale diretti a potenziare l'efficienza e la compatibilità ambientale delle imprese turistiche, ad integrare l'attività produttiva del sistema turistico in un'ottica di filiera collegata alla valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale e ad innalzare la qualità dell'ospitalità turistica e qualificare la domanda con innovazioni di prodotto e azioni di riconoscibilità sul mercato di reti di territori con certificazioni delle qualità dell'offerta e di destagionalizzare i flussi turistici.

Le risorse programmate per politiche di sviluppo turistiche nel periodo 2000-2006 hanno riguardato tutto il territorio nazionale, ma gli atti programmatori hanno operato con criteri restrittivi e interventi classificati in due grandi categorie:

- politiche turistiche settoriali, riguardanti incentivi alle imprese turistiche, infrastrutture materiali e immateriali di promozione turistica del territorio, con aumenti di arrivi e presenze;
- politiche turistiche di contesto volte alla valorizzazione del patrimonio naturale e culturale dei territori e volte ad incentivare l'imprenditorialità, l'attrattività dei territori e la diversificazione dei consumi turistici (Pencarelli, Splendiani 2008).

Il quadro delle risorse finanziarie aggiuntive (Fondi Strutturali e FAS) programmate per il turismo nel ciclo 2000 -2006 è costruito nella tabella (1) e rileva la disaggregazione tra politiche settoriali e di contesto e per ripartizione territoriale e un confronto di valori programmati a seguito di variazioni e modifiche avvenute durante il ciclo. Nel 2005-2007 in Italia le risorse programmate per il turismo a valere delle risorse aggiuntive sono aumentate nel biennio 2005-2007 di oltre 5 miliardi (da 14 a 19,5 miliardi di euro). Si rileva in particolare una forte ricomposizione degli interventi finanziari a favore delle politiche di contesto rispetto a quelle di settore.

Tabella n.1 - Ciclo di programmazione 2000-2006. Politiche turistiche (settoriali e di contesto) finanziate dai Fondi Strutturali e dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) a dicembre 2007 e confronto con il 2005. Milioni di euro e variazioni percentuali

POLITICHE TURISTICHE SETTORIALI			
	Totale al 2005	Totale al 2007	Var. % 2007/2005
<i>Centro-Nord</i>	1.337,91	1.731,57	29,4
<i>Sud</i>	5.154,60	5.509,36	6,9
<i>Italia</i>	6.492,51	7.240,93	11,5
POLITICHE TURISTICHE DI CONTESTO			
	Totale al 2005	Totale al 2007	Var. % 2007/2005
<i>Centro-Nord</i>	2.508,98	3.830,86	52,7
<i>Sud</i>	5.037,51	8.445,61	67,7
<i>Italia</i>	7.546,49	12.276,48	62,7
TOTALE POLITICHE TURISTICHE			
	Totale al 2005	Totale al 2007	Var. % 2007/2005
<i>Centro-Nord</i>	3.846,89	5.562,43	44,6
<i>Sud</i>	10.192,11	13.954,97	36,9
<i>Italia</i>	14.039,00	19.517,40	39,02
FONTE: Elaborazioni UVAL su dati Programmi Regionali, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (MISE)			

Infine, maggiore capacità di spesa si è rilevato fra le politiche cofinanziate dai Fondi Strutturali comunitari, invece si registrano forti ritardi per gli strumenti attuativi del FAS.

Tabella n. 2 - Ciclo di programmazione 2000-2006. Politiche turistiche (settoriali e di contesto). Quota di erogazioni pubbliche a dicembre 2007 sulle risorse finanziarie pubbliche programmate. (Valori percentuali)

	Totale politiche comunitarie	di cui FESR	Totale politiche nazionali di sviluppo	di cui Accordi di Programma Quadro	Totale politiche regionali
Piemonte	84,5	89,2	62	64,3	79,60
Valle d'Aosta	100	100	/	/	100
Lombardia	79,7	86,2	22,5	17,2	73,7
Trentino A.A.	77,7	93,1	61,1	25,5	77,1
Veneto	85	91,5	39,4	44,9	73,5
Friuli Ven.Giulia	80,8	86	27,5	79,1	74,9
Liguria	78	78,5	41,6	48	74,3
Emilia Romagna	88,4	100	38,3	/	85,6
Toscana	69	93,9	43,6	56,3	62
Umbria	73,6	77,8	35,8	33,2	65,6
Marche	55,5	88,8	35,7	57,8	52,1
Lazio	74	78,8	35,7	37	65
Abruzzo	72,5	81,1	49,1	51,8	63,5
Molise	88	87,6	26,7	21,8	47,9
Campania	66,50	65,00	41,6	48	60,80
Puglia	66,20	65,3	32,5	24,1	50,40
Basilicata	82,9	87,3	37,1	17,1	60,2
Calabria	80,90	82,6	25,8	24,5	59,10
Sicilia	57,60	56,00	21,40	14,1	42,00
Sardegna	67,10	70,90	30,4	5,9	57,00
Centro Nord	77,60	86,00	44,80	51,1	70,70
Sud	66,90	66,70	29,30	21,50	53,10
Italia	70,40	73,30	32,20	30,20	58,10

FONTE: UVAL su dati Programmi Regionali, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (MISE).

Gli esiti degli interventi intrapresi durante il ciclo 2000-2006, in tema di valorizzazione delle risorse naturali, culturali e turistiche, pur in presenza di situazioni differenziate, mostrarono un livello non adeguato di efficacia di tali interventi in termini di obiettivi di sviluppo turistico. Secondo le valutazioni condotte è, in generale, mancata, la capacità di coordinare e integrare la strategia di

sviluppo turistico con la strategia e gli interventi di valorizzazione delle risorse, in particolare delle risorse culturali e naturalistiche (Viesti e Prota, 2007).

Tra le principali criticità emerse rientrano la mancanza di massa critica dei progetti, la scarsa attenzione alle esigenze espresse dalla domanda turistica e delle sue potenzialità, una scarsa attenzione alla filiera territoriale, alla qualità e alla quantità dei servizi per il turismo, l'insufficiente qualità dell'offerta turistica, la mancanza di un disegno strategico unitario collegata alla limitata capacità di coordinamento tra i diversi livelli di governo centrale, nazionale e locale e le deboli strategie di promozione turistica, frammentate e poco orientate ai mercati internazionali, concentrate sull'offerta ricettiva piuttosto che sull'offerta territoriale, maggiormente in grado di favorire la permanenza sul territorio.

In linea generale, dall'analisi del ciclo di programmazione 2000-2006 gli insegnamenti che si possono trarre rimandano all'esigenza di una maggiore concentrazione, integrazione e coordinamento fra le politiche di sviluppo turistico e quelle di valorizzazione del patrimonio culturale e naturale in un'azione strategica di sistema (piuttosto che con interventi settoriali) nella quale assumano una rilevanza decisiva la cooperazione istituzionale verticale e orizzontale.

Le considerazioni alla base di tali insegnamenti riguardano fundamentalmente:

- a) l'esigenza di un'attività d'indirizzo e di impulso dal centro, che in una ottica di sistema accresca efficacia e integri le politiche nazionali e regionali, nonché promuova iniziative sovra/interregionali e di eccellenza;
- b) l'esigenza di un'azione centrale che valorizzi l'apporto di enti di competenza nazionali e regionali, e che offra metodi e criteri per definire priorità settoriali e territoriali;
- c) la promozione di azioni coordinate e di sistema finalizzate alla realizzazione di un'offerta turistica di qualità che miri alla valorizzazione su scala interregionale del patrimonio culturale e naturale di eccellenza, alla realizzazione di grandi progetti di valorizzazione turistica del territorio anche là dove le singole realtà locali, pur disponendo degli attrattori culturali e naturali di qualità, non siano in grado, da sole, di raggiungere la massa critica necessaria per un reale decollo turistico.

Da qui l'esigenza di un programma di interventi, con carattere interregionale e quindi aggiuntivo e specifico rispetto alle strategie delle singole Regioni, che allo stesso tempo, stabilisca un forte grado di interazione e reciprocità tra il livello centrale e regionale e individuare gli interlocutori responsabili dell'intervento a livello regionale e locale.

3. La programmazione 2007-2013: obiettivi per il turismo

Le novità della riforma della politica di coesione per il periodo 2007-2013 sono contenute, per quanto riguarda l'Italia, nel Quadro Strategico Nazionale (QSN), che costituisce il documento di programmazione unitaria, contenente gli interventi della politica regionale aggiuntiva in termini di fonte comunitaria (FS, FC) che di fonte nazionale (FAS). Nel QSN si evidenzia che: "Stato centrale e Regioni hanno deciso in Italia di dare seguito alla riforma della politica di coesione comunitaria -- che rafforza il suo indirizzo strategico alla competitività e gli obiettivi di Lisbona e agli strumenti a sostegno di tale strategia -- unificando la programmazione della politica comunitaria con quella della politica regionale nazionale (FAS). Gli obiettivi, le priorità, le regole della politica regionale di sviluppo sono quindi stabiliti in modo unitario in questo documento" (Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le politiche di Sviluppo e di Coesione, Quadro Strategico Nazionale 2007-2013).

L'unificazione di tutte le risorse aggiuntive risponde al principio della concentrazione strategica ed anche alle esigenze di maggiore semplificazione nella gestione delle politiche di coesione e di sviluppo regionale. Il QSN fornisce alle regioni del sud e alla competitività dell'Italia uno strumento nuovo per avere efficacia, efficienza, nonché unitaria capacità di programmare gli strumenti necessari per lo sviluppo del settore turistico.

In particolare l'esercizio della programmazione unitaria costituisce l'intesa partenariale con le regioni del Mezzogiorno in relazione:

- a) all'allocazione delle risorse complessive alle 10 Priorità del QSN;
- b) al contributo concernente l'attuazione delle 10 Priorità delle due fonti finanziarie (Fondi Strutturali e relativo co-finanziamento nazionale/regionale; FAS);
- c) alla ripartizione di responsabilità tra livello centrale e regionale nella gestione delle risorse e conseguenti forme di intervento.

La strategia individuata dal QSN si articola in quattro macro-obiettivi centrali con associate dieci priorità tematiche. I macro-obiettivi e le priorità sono riportate nel prospetto n. 1 (QSN 2007-2013; A. Dattilo, 2008).

Le strategie e le priorità individuate nel QSN si attuano con programmi operativi, utilizzando i Fondi Comunitari e il FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate), che con la legge finanziaria per il 2007 viene introdotto un impegno per un periodo di sette anni. Ogni programma operativo cofinanziato dai Fondi Comunitari delinea le priorità strategiche per settore e/o per territorio e, in base ai nuovi Regolamenti europei, ha natura mono fondo.

Il QSN 2007-2013, rispetto all'esperienza del periodo 2000-2006, rileva una

novità peculiare in relazione alle priorità stabilite che rende più esplicito e netto il collegamento tra il turismo e la valorizzazione delle risorse culturali e naturali in considerazione del fatto che la vocazione turistica di molte regioni italiane, pur se di grande valore, da sola non è sufficiente a sostenere lo sviluppo del settore turistico. La Priorità cinque del QSN mira alla valorizzazione delle attività culturali e naturali e alla realizzazione di progetti integrati, orizzontalmente e verticalmente, idonei a promuovere la filiera del turismo culturale e del turismo ambientale e la concentrazione di progetti di eccellenza per sfruttare le potenzialità: a) dei grandi attrattori che, pur beneficiando di domanda internazionale di flussi turistici, in un contesto di forte competizione internazionale, che riduce le rendite di posizione, necessitano di una continua e forte capacità di innovazione; b) dei siti non ancora adeguatamente valorizzati e manifesti sui mercati.

Prospetto n. 1 - Macro-obiettivi e Priorità del Quadro strategico Nazionale nel periodo 2007-2013 (giugno 2007)

Macro-obiettivi	Priorità
Sviluppare i circuiti della conoscenza	1 – Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane 2 – Promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell'innovazione per la competitività
Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori	3 – Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo 4 – Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale
Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza	5 – Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo 6 – Reti e collegamenti per la mobilità 7 – Competitività dei sistemi produttivi e occupazione 8 – Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani
Internazionalizzazione e modernizzare l'economia, la società e l'amministrazione	9 – Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse 10 – Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci

Fonte: QSN 2007-2013

La strategia del QSN per il periodo 2007-2013 si discosta notevolmente dalla precedente programmazione, che rispetto alle politiche per il turismo nel Mezzogiorno si dà rilievo nella priorità cinque alla valorizzazione delle risorse naturali e culturali e implicitamente all'attività turistica.

La strategia riferita alla priorità cinque del QSN mira al raggiungimento di un

obiettivo generale articolato in tre obiettivi specifici tematici e un obiettivo specifico di orientamento per i programmi di cooperazione territoriale europea (prospetto n. 2).

Prospetto n. 2 - Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 – Priorità 5: Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo – Obiettivi generici e specifici

Obiettivo generale			
Valorizzare le risorse naturali, culturali e paesaggistiche locali, per aumentare l'attrattività, del territorio, migliorare la qualità della vita dei residenti e promuovere nuove forme di sviluppo economico sostenibile			
Obiettivi specifici			
Tematici	Tematici	Tematici	Orientamento
Valorizzare ambiente e tutelare la biodiversità per migliorare la qualità della vita e promuovere opportunità di sviluppo economico sostenibile	Valorizzare i beni naturali, le attività culturali per aumentare l'attività territoriale, per rafforzare la coesione sociale dei residenti	Aumentare in modo sostenibile la competitività internazionale delle destinazioni turistiche, migliorando la qualità dell'offerta e l'orientamento al mercato dei pacchetti turistici territoriali e valorizzando gli specifici vantaggi competitivi locali, in primo luogo le risorse naturali e culturali	Rafforzare la capacità di conservazione e gestione delle risorse naturali e culturali mediante i programmi di cooperazione territoriale, programmi che coinvolgono altri Paesi con più spiccata vocazione culturale e che sono anche finalizzati ad accrescere la capacità amministrativa e tecnica in materia di sviluppo turistico sostenibile

Tale strategia rileva un approccio integrato di risorse naturali, paesaggistiche e culturali presenti nel territorio e in grado di coniugare le esigenze di tutela con quelle dello sviluppo sociale ed economico.

Le linee di azione più importanti da trasferire a livello locale in un'ottica di sistema sono individuate:

- promuovendo in modo unitario e realizzando azioni di marketing nazionali per rendere visibili le destinazioni turistiche italiane sui mercati internazionali, anziché con azioni slegate da un obiettivo unitario di sviluppo;
- innalzando lo standard di qualità dell'offerta complessiva delle

destinazioni turistiche con azioni i di coordinamento tra Regioni e tra queste e l'Amministrazione centrale, stabilendo requisiti omogenei per la classificazione delle strutture ricettive e dei livelli minimi di prestazioni professionali;

- accrescendo la selettività degli interventi e migliorando i modelli di gestione turistica, creando circuiti integrati e itinerari tematici;
- sostenendo la crescita dimensionale delle imprese con processi di aggregazione delle piccole e medie imprese della filiera (M. Franch 2002; Candela- Figini, 2010);
- favorendo il raccordo tra le politiche regionali mediante la rete di servizi di informazioni, ospitalità turistica, anche in collegamento a grandi itinerari di interesse internazionale.

Infine, vengono individuati due ambiti della strategia del QSN anche attraverso programmi interregionali che sono promossi, programmati e attuati da coalizioni di amministrazioni regionali con il contributo e/o la partecipazione di centri di competenza nazionali.

Illustrate le strategie di intervento ora si passa alla ricostruzione in termini di allocazione finanziaria dei programmi operativi comunitari 2007-2013, contenuti nel QSN e declinati a livello delle amministrazioni, regionali e locali, in collaborazione tra loro e con le parti sociali (datori di lavoro, lavoratori e popolazione locale).

4. La programmazione operativa comunitaria 2007-2013 per promuovere e valorizzare delle risorse naturali, culturali, paesaggistiche e turistiche

In Italia, nel nuovo ciclo di programmazione 2007-2013 sono stati approvati 66 programmi operativi (PO); 42 finanziati dal FESR e 24 dal FSE e sono:

- 8 nazionali (PON);
- 42 regionali (POR): programmi multisettoriali gestiti dalle Amministrazioni Regionali (21 FESR e 21 FSE);
- 2 interregionali (POIN);
- 14 di cooperazione territoriale europea.

L'analisi che segue fa riferimento ai programmi operativi Regionali FESR cofinanziati e del FAS e al quadro degli obiettivi specifici assunto in ciascuna regione con riferimento alla priorità cinque, che attiene alla valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattiva per lo sviluppo sostenibile del turismo (tabella n. 3).

Tabella n. 3 - Programmi Operativi Regionali FESR 2007-2013 - Risorse programmate nelle categorie di spesa per la promozione e valorizzazione delle risorse naturali, culturali e turistiche.(Milioni di euro)

	Turismo	Risorse culturali	Risorse naturali	Totali
Piemonte	29,30	68,20	29,23	126,66
Valle d'Aosta	4,00	8,00	/	12,00
Lombardia	30,49	21,93	20,41	72,83
Trentino A.A.	5,00	1,05	4,67	10,72
Veneto	7,67	23,01	15,34	46,02
Friuli Ven. Giulia	/	6	5,25	11,25
Liguria	8,25	46,75	11,25	66,25
Emilia Romagna	22,37	17,4	22,37	62,14
Toscana	81,19	37,93	88,55	207,67
Umbria	8,36	6,27	16,71	31,34
Marche	7,24	13,69	8,27	29,2
Lazio	21	35	21	77
Abruzzo	Nq	Nq	Nq	Nq
Molise	15,33	2,48	7,43	25,24
Campania	205	210	115	530,00
Puglia	106	188	54	348
Basilicata	22,5	32,5	19,5	74,5
Calabria	152,91	182,89	33,88	369,68
Sicilia	640,23	338,43	210,58	1.189,24
Sardegna	66,79	38,29	41,01	146,09
<i>Centro Nord</i>	<i>224,8</i>	<i>285,23</i>	<i>243,04</i>	<i>753,07</i>
<i>Sud</i>	<i>1.208,76</i>	<i>992,59</i>	<i>481,39</i>	<i>2.682,74</i>
<i>Italia</i>	<i>1.433,56</i>	<i>1.277,82</i>	<i>724,43</i>	<i>3.435,81</i>
<i>Nq: non quantificabile, interventi inseriti in progetti integrati territoriali e non attribuibili a singole categorie di spesa.</i>				
<i>FONTE: Elaborazione UVAL su dati Programmi Regionali, Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione</i>				

I programmi Operativi Regionali (POR) FESR sono redatti in conformità con gli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC) che sono coerenti con le priorità definite nel QSN.

Tra le criticità segnalate dalle regioni, si rileva la scarsa integrazione a sistema delle imprese turistiche; inoltre, nel Mezzogiorno è stata evidenziata la forte stagionalità della domanda e la modesta attrattività internazionale. Punti di forza potenziali dei territori sono la ricchezza di beni patrimoniali artistici, culturali ed ambientali non adeguatamente valorizzata.

Le singole regioni, fatta salva la coerenza, hanno effettuato scelte programmatiche, tenendo in considerazione i punti di debolezza e di forza e di specificità caratterizzanti il proprio contesto territoriale.

4.1 L'allocazione delle risorse alla priorità 5 delle fonti finanziarie di riferimento (Fondi strutturali con cofinanziamento indicativo e FAS)

In considerazione della natura della politica regionale, che ha come obiettivo primario la promozione della competitività e della coesione dei territori considerati nella loro realtà e specificità, i soggetti istituzionali chiamati all'attuazione della strategia sono tenuti a rispettare impegni reciproci.

Il riparto delle risorse per la Priorità 5 delle due fonti finanziarie di riferimento (FS e cofinanziamento, FAS) è dettato dall'esigenza di tenere conto di specificità che caratterizzano i meccanismi finanziari e la natura giuridica dei fondi e di procedere in direzione di una omogeneizzazione delle regole di governo degli stessi per massimizzare l'efficacia della politica regionale unitaria. Per una migliore esplicitazione di quanto esposto definiamo dei dettagli dell'allocazione programmatica che individua nella priorità 5 l'intensità finanziaria e il livello di responsabilità nella gestione delle risorse in attuazione della strategia (Tabella 4, sezione a e sezione b).

Tabella n. 4 - Priorità 5 e livello di responsabilizzazione di gestione delle risorse.

Sezione a

QUADRO STRATEGICO NAZIONALE : PRIORITA'	FS 2007/2013 - con cofinanziamento indicativo in milioni di euro			
	PON TOTALE (FESR e FSE)	POR TOTALE (FESR e FSE)	POIN FESR	TOTALE
PRIORITA' 5:				
VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE NATURALI E CULTURALI PER L'ATTRATTIVITA' PER LO SVILUPPO	-	3.882,9	988,8	4.871,7
di cui attrattori culturali, naturali e turismo (interreg.)	-	-	988,8	988,8
ALTRE PRIORITA'	12.784,7	27.344,7	1650,0	41.779,4
TOTALE	12.784,7	31.227,6	2.638,8	46.651,1

Fonte: Allegato al QSN 2007-2013 e nostre elaborazioni

Sezione b

QUADRO STRATEGICO NAZIONALE: PRIORITA'	FAS 2007/2013 - milioni di euro			
	Interesse strategico Nazionale	Interesse Regionale	Interreg.	TOTALE
PRIORITA' 5:				
VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE NATURALI E CULTURALI PER L'ATTRATTIVITA' PER LO SVILUPPO	884,1	870,2	946,3	2.700,6
di cui attrattori culturali, naturali e turismo (interreg.)			946,3	946,3
ALTRE PRIORITA'	16.933,9	17.036,5	814,0	34.784,4
TOTALE (al netto della Riserva)	17.818,0	17.906,7	1.760,3	37.485,0

Fonte: Allegato al QSN 2007-2013 e nostre elaborazioni

Infine, viene individuato l'ambito di attuazione della strategia del QSN anche attraverso un programma interregionale programmato ed attuato da coalizioni di amministrazioni regionali con il contributo e la partecipazione di uno o più centri di competenza nazionali. Anche in questo caso alle risorse comunitarie sono associate le risorse del FAS al rafforzamento, per le Regioni dell'Obiettivo "Convergenza" e all'estensione per le regioni dell'Obiettivo "Competitività Regionale e Occupazione" dell'azione del programma (tabella n. 5).

Tabella n. 5 Livelli di responsabilizzazione del Programma Operativo Interregionale "Attrattori culturali, naturali e turismo" 2007-2013

(VALORI IN MILIONI DI EURO)					
POIN	FAS	FS			TOTALE FAS + FS
		FESR	FSE	TOTALE	
ATTRATTORI CULTURALI, NATURALI E TURISMO	946,3	1.031,2	-	1.031,2	1.977,4
ALTRE PRIORITA'	814,0	1.607,7		1607,7	2.410,8
TOTALE	1.760,3	2.638,9	-	2.638,9	4.388,2

Fonte: Allegato al QSN 2007-2013 e nostre elaborazioni

Nella tabella n. 5 si rileva che, alle risorse allocate nei POR FESR

(Tabella n. 4 sezione a), si deve aggiungere per i territori Calabria, Campania, Puglia e Sicilia anche il Programma Operativo Interregionale (POIN) e il Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) "Attrattori culturali, naturali e turismo" per il ciclo 2007-2013 che complessivamente (per la parte cofinanziata da fondi strutturali) ammonta a circa 2 miliardi di euro.

La strategia di intervento a fondamento del POIN è tesa da un lato a valorizzare le risorse naturali e culturali, l'adeguamento delle competenze professionali degli attori turistici delle regioni del Mezzogiorno e dall'altro a promuovere il rafforzamento della visibilità e della commercializzazione dell'offerta sui mercati internazionali. L'attuazione del POIN consentirà di effettuare degli interventi territoriali connessi con la valorizzazione dei

grandi attrattori turistici, attraverso la concentrazione delle risorse sui poli di eccellenza con le linee di attività volte a costruire un sistema di offerta integrata, che sappia attrarre turismo di qualità sui mercati internazionali, ad attivare filiere produttive interregionali di valorizzazione del patrimonio o di turismo di qualità con interventi caratterizzati da una sufficiente massa critica e di realizzare politiche unitarie di marketing e di commercializzazione turistica del sistema di risorse di eccellenza in grado di mettere a sistema orientando iniziative e politiche di produzione a livello regionale e sub-regionale.

L'attrattività delle regioni italiane, in particolare quelle del Mezzogiorno, è rappresentata dalla dotazione di risorse naturali, paesaggistiche e culturali e dalla qualità della vita, come valore identitario ed elemento distintivo dell'area considerata e in un mercato globalizzato dell'industria turistica e in uno scenario di mobilità internazionale di capitali e di persone, le politiche programmatiche dell'UE affermano l'importanza di un'azione sinergica tra i settori della cultura e dell'ambiente, individuando in questa integrazione l'unicità dell'offerta del territorio italiano e il sistema per avviare uno sviluppo sostenibile ed aumentare l'attrattività delle destinazioni.

4.2 Il Programma Operativo Interregionale (POIN). “Attrattori naturali, culturali e turismo” caratteri e finalità

Il POIN “Attrattori naturali, culturali e turistici” è uno strumento di intervento innovativo della politica regionale comunitaria del ciclo 2007-2013, identificando la sua specificità nella visione strategica sovra-regionale volta a una politica unitaria e competitiva del prodotto turistico per un ristretto numero di territori su cui si rilevano attrattori naturalistici e culturali dotati di forti visibilità sui mercati nazionali e internazionali.

Il POIN in esame attua la strategia definita nella priorità 5 “Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo” del QSN, e mira a completare ed implementare le strategie con cui i singoli POR concorrono al raggiungimento degli obiettivi della priorità con interventi a carattere interregionale, distinti e coerenti. L'attività sinergica degli interventi ha come obiettivo di sostenere il riposizionamento

competitivo a livello internazionale del Mezzogiorno come sistema integrato di offerta culturale, naturale e turistica.

Il POIN “Attrattori naturali, culturali e turistici” è uno strumento addizionale anche dal punto di vista finanziario per raggiungere obiettivi strategici cui sono indirizzati i POR nell’ottica unitaria dello sviluppo e di sistema della competitività complessiva. Il POIN sottolinea due assi prioritari di intervento :

- 1) “Valorizzazione ed integrazione su scala interregionale dei Poli e degli attrattori culturali, naturali e paesaggistici in essi localizzati”. Esso si configura strumento addizionale, anche sul piano finanziario, nell’ottica dello sviluppo della competitività soprattutto internazionale delle destinazioni turistiche, agendo su delle criticità di contesto che possono riguardare: a) patrimoni culturali e naturali non adeguatamente valorizzati o la concentrazione dei flussi turistici su pochi attrattori di rilevanza eccezionale; b) debolezze della dotazione infrastrutturale per l’accessibilità e la mobilità nelle aree e tra le aree ad alta vocazione turistica; c) mancanza di coordinamenti nella gestione di sistemi di risorse e di beni che incidono sull’efficacia di valorizzazione e di visibilità dell’offerta.

In tali casi il POIN prevede interventi indirizzati rispettivamente: a’) al miglioramento, conservazione e fruizione del patrimonio culturale e naturalistico e al miglioramento e qualificazione dei servizi per la fruizione turistica; b’) al rafforzamento e adeguamento qualitativo delle infrastrutture a livello nazionale e interventi a sostegno di sistemi integrati sovra-regionali di offerta connessi alle modalità di soggiorno dei turisti; c’) all’adozione di misure di sperimentazione di modelli organizzativi e gestionali di prodotti integrati di offerta turistica.

- 2) “Competitività delle imprese nel settore turistico-culturale ed ambientale e promozione dell’offerta”. In questo ambito, constatata l’estrema frammentazione e la piccola dimensione delle imprese del settore, che offrono livelli qualitativi mediamente inferiori agli standard medi nazionali, e un debole livello di coordinamento dei servizi pubblici e/o privati e in assenza di circuiti interregionali di ospitalità e di accoglienza, il Programma intende favorire l’innovazione e la specializzazione e si impegna a una cooperazione tra imprese turistiche e imprese che operano nella logistica e dei

trasporti, della cultura e dell'ambiente.

Il programma mira verso una strategia unitaria e di sostegno dell'offerta turistica nei circuiti di promozione e di comunicazione internazionale, di intermediazione turistica rispetto all'eccessiva frammentazione delle politiche di promozione dell'offerta turistica soprattutto naturalistica e culturale, nonché la carenza di tour operator specializzati nei diversi segmenti di offerta.

Il POIN vuole rispondere ad alcuni limiti della programmazione 2000-2006 nella quale spesso ha prevalso una logica fortemente localistica a danno di una necessaria e utile azione sovranazionale delle politiche turistiche. I fondi delle politiche regionali e marcatamente quelli cofinanziati dalla Comunità Europea rappresentano un forte impegno a sostegno dello sviluppo turistico, settoriale e di contesto incluso il POIN (attrattori culturali, naturali e turismo) sono valutabili in 4,6 miliardi di euro nel ciclo di programmazione 2007-2013.

Il POIN "Attrattori culturali, naturali e turismo" mira ad aumentare l'attrattività territoriale e a creare opportunità di crescita e occupazione, valorizzando le risorse culturali, naturali e sviluppando le potenzialità turistiche del territorio.

Il programma assume gli obiettivi specifici e li declina in interventi di carattere e valenza interregionale al fine di raggiungere gli obiettivi delineati dalla priorità a livello di intero Mezzogiorno.

Il Programma in esame implementa le strategie con i singoli POR che concorrono al conseguimento degli obiettivi della priorità attraverso un'azione unitaria e di sistema condotta insieme dalle Regioni e da centri di competenza nazionali per creare una forte immagine a livello internazionale. E si esprime come uno strumento addizionale, anche dal punto di vista finanziario per il perseguimento di obiettivi strategici nell'ottica dello sviluppo della competitività complessiva del sistema.

Con riferimento a tale programma la strategia di intervento posta a fondamento dell'azione del POIN – FESR (estesa alle regioni dell'aggregato geografico Mezzogiorno per promuovere il rafforzamento della riconoscibilità e della commercializzazione dell'offerta delle regioni del Mezzogiorno sui mercati internazionali e qualificare le competenze professionali degli operatori pubblici e privati del comparto del turismo) è integrata col Programma Attuativo Interregionale (PAIN – FAS).

La strategia si basa su un approccio aggregato che considera in maniera unitaria gli obiettivi di valorizzazione delle risorse culturali, naturali e paesaggistiche e dello sviluppo sostenibile del turismo.

Il carattere interregionale del POIN in esame, oltre ad incrementare l'attrattività turistica delle regioni del Mezzogiorno sui mercati internazionali, muove dalla necessità da un lato, di superare la frammentazione dall'offerta locale e regionale, dall'altro di raggiungere una piena affidabilità della qualità dell'offerta, attrattori e loro contesto, capace di rafforzare progressivamente, partendo dagli ambiti territoriali che il programma promuove l'immagine e la percezione complessiva dei territori regionali.

L'interregionalità ha il ruolo di realizzare azioni coordinate e di sistema essenziali per integrare l'offerta regionale che deve mantenere le sue differenziazioni e peculiarità identitarie, tuttavia collocandosi su standard qualitativi elevati e proponendosi unitariamente sui mercati turistici.

5. Conclusioni

Nel presente contributo è stata mostrata una ricostruzione delle risorse programmate per le politiche turistiche, settoriali (comprendenti gli incentivi alle imprese turistiche e l'infrastrutturazione materiale e immateriale per promuovere il turismo del territorio) e di contesto (interventi per la valorizzazione del patrimonio culturale e naturale dei territori e politiche pubbliche per incentivare l'imprenditorialità e l'attrattività del territorio e la diversificazione dei consumi turistici) nel periodo 2000-2006 nelle diverse regioni d'Italia e una valutazione della spesa effettivamente sostenuta nei territori; successivamente è stata illustrata la nuova strategia per il turismo in termini di priorità e obiettivi del nuovo ciclo di programmazione 2007-2013 in relazione alle criticità dei risultati riscontrati nel periodo 2000-2006. In particolare è stata posta in evidenza la novità costituita dal QSN, nel quale le due componenti della politica regionale finanziata con risorse nazionali provenienti dal Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) e con le risorse comunitarie provenienti dai Fondi Strutturali (FS) è diventata unitaria. Infatti, il QSN contiene e individua la strategia, gli 4 obiettivi, le priorità e definisce le regole comuni, stabilendo un unico ciclo

di programmazione e superando in tal modo i processi di programmazione “paralleli” che in passato hanno caratterizzato la politica regionale in Italia.

Inoltre, è stata illustrata la nuova strategia per lo sviluppo turistico nell’ambito del nuovo ciclo di programmazione 2007-2013, in termini di obiettivi e priorità, descritte e quantificate le risorse dei POR cofinanziate dal FESR nell’ambito della valorizzazione dell’attrattività naturale, culturale e turistica dei territori secondo la Priorità 5 del Quadro Strategico Nazionale (QSN), che vuole realizzare progetti integrati orizzontalmente e verticalmente, capaci di attivare la filiera del turismo culturale e di quello ambientale ed in grado di osservare la concentrazione per sfruttare le potenzialità dei grandi attrattori, che beneficiano dei flussi della domanda turistica internazionale e di quella dei siti che non sono ancora stati valorizzati e quindi non visibili sui mercati, come il Mezzogiorno dove è maggiore la sottoutilizzazione delle risorse e il potenziale inespresso. Il Mezzogiorno presenta difficoltà strutturali di fronte all’inasprirsi della concorrenza internazionale e necessità di una strategia basata su una maggiore integrazione di politiche che si aggiungono ad altri fondi per accelerare la riduzione delle disparità territoriali e di una programmazione improntata a fare sistema.

In particolare, si è puntato a rendere più esplicito e più netto il collegamento tra turismo e valorizzazione delle risorse culturali e naturali, nella consapevolezza che la vocazione turistica non è di per sé sufficiente a sostenere lo sviluppo del turismo e sono state quantificate le risorse della programmazione operativa regionale cofinanziata dal FESR individuate nel QSN 2007-2013 orientate alla valorizzazione dell’attrattività naturale, culturale e turistica dei territori.

La politica regionale unitaria in materia di valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l’attività e lo sviluppo viene attuata principalmente con la convergenza dell’azione del Programma Operativo Interregionale “Attrattori culturali naturali e turismo” per le quattro regioni della “Convergenza” (POIN FESR) e con i medesimi criteri e regole a valere su risorse della politica regionale nazionale, a tutto il Mezzogiorno attraverso l’omonimo programma attuativo Interregionale (PAIN – FAS) e i programmi attuativi Regionali (PAR FAS) finanziati con risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate.

Il POIN “Attrattori vuole rispondere ad alcuni limiti della programmazione 2000-2006 nella quale spesso ha prevalso una logica

fortemente localistica a danno di una necessaria e utile azione sovranazionale delle politiche turistiche.

Nel lavoro si sottolinea, infine, come le politiche comunitarie di sviluppo regionale, in particolare quelle a sostegno dello sviluppo turistico, stanno per superare l'ottica fortemente localistica, per una necessità sovra-regionale.

Riferimenti bibliografici

Candela G. Figini P. (2010), Economia del turismo e delle destinazioni, Mc Graw-Hill, Milano

Candela G. Figini P. (2005), Economia dei sistemi turistici, Mc Graw-Hill, Milano

Candela G. Giannerini S. Scorcu A. E, (2007), Flussi e caratteristiche delle destinazioni turistiche e dei turismi. Una nota introduttiva, Economia dei Servizi.

Cellini R. Cuccia T.(2007), Catania. L'analisi del turismo nella destinazione della città, Economia dei Servizi, 147-165.

Cooper C. P. Flechter J. Fyall A. Gilbert D. Wanhill S. (12008), Tourim:principles and pradctice, Prentice Hall, Essex.

Costa P. Manente M. (2000), Economia del turismo,TUP, Touring Club Italiano, Milano

Costa P. Manente M. Furlan M. C, (2001),, Politica Economica del Turismo,TUP, Touring Club Italiano, Milano

Dattilo A. (2008), Fondi strutturali 2007-2013 Politiche Comunitarie per la Coesione economica e sociale, Edizione CieRre

Franch M. (a cura) (2002), Destination Management Governare il Turismo tra Locale e Globale , Giappichelli Editore, Torino.

Furlan M. C. (2007), Il marketing della destinazione turistica, in F. Casarin (a cura di), Il marketing dei prodotti turistici. Specificità e varietà. Vol. II, G. Giappichelli, Torino

Ministero dello Sviluppo Economico Dipartimento per le politiche di Sviluppo e di Coesione (2007), La politica regionale nazionale del FAS

nell'ambito della programmazione unitaria della politica regionale per il 2007-2013

Pencarelli T. Splendiani S. (2008), Il governo delle destinazioni e dei prodotti turistici: analisi di alcune esperienze, in "Mercati e Competitività Rivista Italiana di Marketing", n. 2, Franco Angeli, Milano

Rapporto Svimez 2009 sull'economia del Mezzogiorno (2009), La politica di coesione dell'Unione europea, Il Mulino, Bologna

Viesti G. Prota F. (2007), Le nuove politiche regionali dell'Unione europea, Il Mulino, Bologna

Sitografia

www.dps.tesoro